CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO

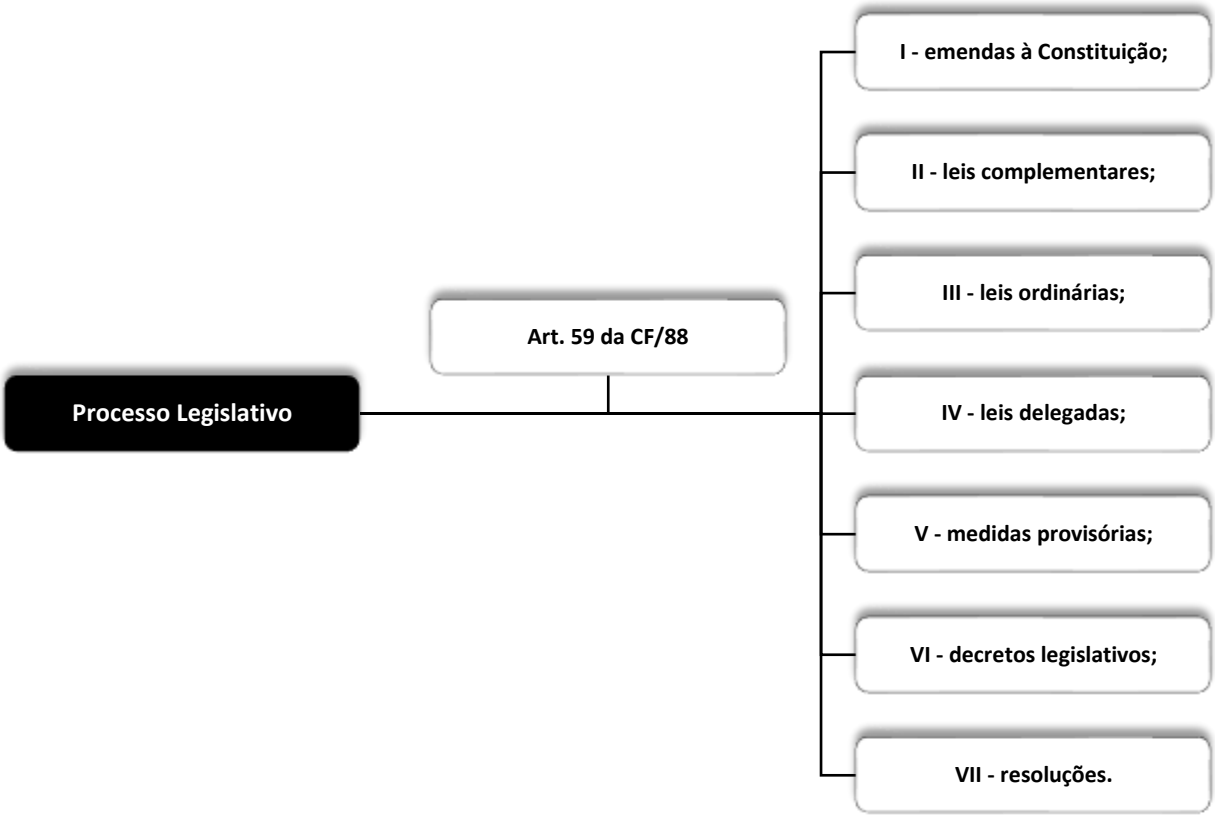
Prof. Murillo Gutier | murillo@gutier.com.br

SUMÁRIO

PROCESSO LEGISLATIVO 1
1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS 2
2. HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E ORDINÁRIA 3
3. FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO 4
3.1. **Fase introdutória** 4
3.2. **Fase constitutiva** 6
3.2.1. ***Discussão*** 6
3.2.2. ***Quórum*** 7
4. MEDIDAS PROVISÓRIAS 12
4.1. **Abordagem conceitual** 12
4.2. **Vigência** 13
4.3. **Regime de urgência** 13
4.4. **Limitações materiais** 14
4.5. **Perda da eficácia** 16
4.6. **Resumo | *Medida Provisória*** 16
5. LEI DELEGADA 17
5.1. **Conceito** 17
5.2. **Processo legislativo** 17
5.3. **Resumo | Lei delegada** 19
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 20

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O Poder Legislativo possui funções típicas e atípicas[1]. Dentre as típicas, nós temos a de legislar e fiscalizar.[2] O Poder Legislativo, no âmbito federal é bicameral e, no âmbito estadual e municipal são unicamerais. O objeto do processo legislativo está previsto no artigo 59 da Constituição do Brasil e compreende a elaboração de:



As resoluções são do Congresso, Câmara e Senado Federal, não abrangendo as dos Tribunais e do CNJ. Todas estas normas são *normas primárias*, extraindo sua força normativa diretamente da Constituição. Ainda, há o dever de observância do *devido processo legislativo constitucional* e, assim sendo, em caso de não observância, fala-se em

[1] Consiste na função Administrativa (art. 51, IV [Organização de seu aparato administrativo [seus serviços, polícia, servidores, férias, remuneração] e art. 52, XIII) e Judiciária (art. 52, I e II [julgamento de determinadas autoridades, se conexos com os crimes de responsabilidade do Presidente da República, além do PGR, Membros do CNJ e CNMP, Ministros do STF).

[2] **CF/88, Art. 58, § 3º**, que versa sobre as ***comissões parlamentares de inquérito.*** Ainda, os artigos 49, IX e X, que versa sobre a fiscalização das contas do Presidente da República, assim como os atos do poder executivo, incluindo a administração indireta.

direito público subjetivo violado, autorizando, inclusive, o controle preventivo de constitucionalidade, via impetração de mandado de segurança por parlamentar[3], no STF.

As normas de processo legislativo são aplicáveis, *mutatis mutandis*, aos Estados e Municípios, com base no princípio da simetria. As regras e princípios básicos devem ser respeitados pelos Estados e Municípios, como o escrutínio aberto para a derrubada do veto do governador ou do prefeito.

2. HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E ORDINÁRIA

Não há diferença entre Lei Ordinária e Complementar, neste quesito. As diferenças entre estas Leis estão:

2.1. Na matéria

A matéria da Lei Ordinária é residual, ao passo que da Complementar é *reservada*. Sempre que um assunto tiver que ser tratado por Lei Complementar, a Constituição o imporá. A CF reserva a Lei Complementar para determinados assuntos. O que não for matéria de *reserva de Lei Complementar*, será ordinária.

2.2. *Quórum de aprovação*

Enquanto a Lei Ordinária tem o quórum de aprovação de *maioria relativa*, a Lei Complementar tem *quórum* de aprovação de *maioria absoluta* (número fixo, invariável)[4].

2.3. *Hierarquia*

O STJ dizia que havia hierarquia entre as Leis. A corrente que defende que há hierarquia se *apega* no detalhe da diferença de quórum, que, no âmbito da Lei Complementar, é de maioria absoluta. O STF, entretanto, diz que não há. Hoje, o

[3] O parlamentar que participa do processo legislativo pode impetrar o *mandamus* no STF tendo a causa de pedir a violação do devido processo legislativo.
[4] 257 votos na Câmara e 41 votos no Senado.

entendimento prevalente em ambos os tribunais é o de que não há hierarquia entre as Leis.[5] Apenas há *campos materiais distintos de incidência* de uma e outra e ambas retiram seu fundamento de validade da Constituição Federal. Se há hierarquia, é das Leis em face a Constituição e não entre elas.[6]

No RE 377.457, o STF fala da possibilidade de uma Lei Ordinária revogar Lei Complementar.[7] Deve-se averiguar a CF: se a matéria deve ser objeto de Lei Complementar, a Lei Ordinária não pode incidir. Neste caso, a Lei ordinária será inconstitucional se *invadir* âmbito de atuação de Lei Complementar. Se for o inverso, dever ser tratada por Lei Ordinária, mas o legislador editou Lei Complementar, ante a *economia legislativa*, por ter quórum mais rígido, a Lei Complementar será válida, mas materialmente ordinária, podendo ser revogada por Lei Ordinária.

3. FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

Temos três tipos de atos normativos – serão feitas analises conjuntamente – das leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais.

3.1. Fase introdutória

Neste caso, fala-se em *iniciativa do projeto de Lei*, que pode ser de ordem ***comum*** (geral ou concorrente) e **reservada** (privativa ou exclusiva). A **iniciativa comum** é a

[5] Na doutrina, também é o posicionamento majoritário: Bernardo Fernandes; Gilmar Mendes; Alexandre de Moraes (que já defendeu a minoritária), Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Bastos...
[6] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.
[7] O artigo 56 da Lei 9.430/96 revogou a isenção concedida pelo art. 6º, II da LC n. 70/91.

atribuída a mais de um legitimado para a apresentação de projeto de Lei, como *matérias tributárias*,[8] Leis de Organização do MP.[9]

A **competência reservada** é atribuída apenas a um órgão ou autoridade acerca de determinadas matérias, como as do art. 61, § 1º, de atribuição do Presidente da República. Esta iniciativa *reservada* tem caráter excepcional e, assim sendo, devem ser interpretadas restritivamente, não podendo ser ampliadas por interpretação ou por Lei (*numerus clausus*).[10]

O processo de elaboração de **emendas** é mais solene, dada a rigidez constitucional e, assim sendo, isto afeta a iniciativa para propor uma emenda constitucional, que é mais restrita. No que tange à iniciativa de Lei ordinária e complementar, não há diferenças. Os legitimados são os mesmos. Esquema[11]:

	Executivo	**Legislativo**	**Judiciário**	**MP**	***Outros***
LO/LC	PR	Membro Comissão	STF Tribunais Superiores	PGR	Cidadãos
Emendas	PR	1/3 CD 1/3 SF	X	X	+ 50% AL

Não há sanção e nem veto de emenda. Qualquer parlamentar, conforme o artigo 61, podem propor projeto de Lei. No que tange às emendas, a proposta só pode ser apresentada se assinada por, no mínimo 1/3 dos integrantes dos membros da casa.

[8] Que é de iniciativa concorrente do Executivo e Legislativo. Embora o art. 61, § 1º faça remissão à competência privativa do Presidente da República para questões tributárias, tal *competência* só incide no âmbito dos Territórios. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*;* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

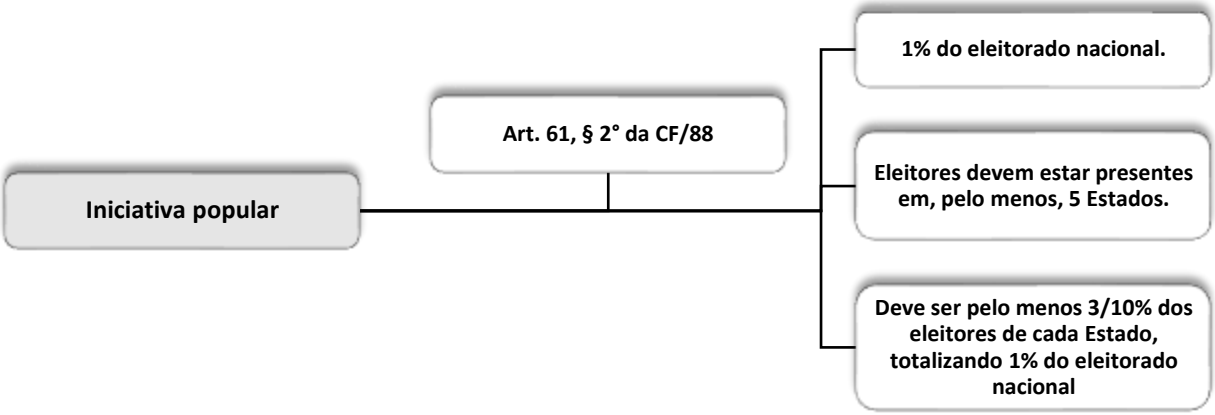
[9] Do chefe do MP e do Executivo.

[10] Como matérias orçamentárias, que são de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo (cf. art. 165 da CF/88).

[11] Cf. NOVELINO, **Curso de Direito Constitucional**..., 2017.

O Judiciário só pode propor projetos de Lei por meio do STF e dos Tribunais Superiores, ao passo que o MP só o PGR. Entretanto, estes só podem apresentar projetos de Lei que tenham pertinência com os seus poderes e atribuições. No caso de proposta de Emenda, o Judiciário e o MP não possuem legitimidade.

Outros legitimados para a propositura, temos qualquer cidadão – iniciativa popular[12] – prevista no artigo 61, § 2º, que aduz que deve ser:



Nos casos de emendas, não há previsão de apresentação de projetos pelo cidadão. No que tange as assembleias legislativas, é possível a apresentação de projeto de emenda, se votado pela maioria relativa de seus membros em metade dos Estados da Federação (14 Estados, ao menos).

Interessante é que a Súmula n. 5 do STF aduz que "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo. Se uma matéria é de iniciativa exclusiva do Presidente, e é apresentada por um parlamentar, com a sanção, supriria o vício de iniciativa. Entretanto, após a CF/88, esta súmula resta superada. Hoje, o **vício de iniciativa é insanável** e a Lei sancionada pelo Presidente da República será inconstitucional por vício de iniciativa.

3.2. Fase constitutiva

3.2.1. *Discussão*

[12] Tivemos a proposta de Lei que incluiu o homicídio qualificado como *crime hediondo* (projeto Gloria Peres).

Após a fase introdutória, temos a fase constitutiva do projeto de Lei, com várias etapas. A discussão acerca do projeto pode se dar em três lugares:

(a) **CCJ**: comissão de Constituição e Justiça, em que, antes de analisar o conteúdo, deve-se averiguar se o projeto é ou não compatível com a CF, em controle prévio de Constitucionalidade. Tem o poder de determinar seu arquivamento, se entender *inconstitucional*. Neste caso, cabe recurso ao plenário, que pode entender que o arquivamento foi equivocado e votar o mesmo.

(b) **Comissões temáticas**: que analisam os projetos de Lei conforme o assunto. Estas comissões são especializadas em determinadas matérias, como previdência, trabalho, minas e energia. Há uma correspondência com os Ministérios da Presidência da República.

(c) **Plenário**: em que são feitas as votações e, eventualmente, discussões. Geralmente são feitos *votos de liderança*, em que o projeto já está acertado entre os partidos e a votação é simbólica (sem debates outros).

3.2.2. *Quórum*

Temos **dois tipos** de **quórum**: (a) de votação e (b) de aprovação.

4. Votação:

É número de parlamentares que devem estar **presentes** para votar o projeto de Lei. *Via de regra* é a maioria (absoluta) dos membros da Câmara e do Senado devem estar presentes[13], ou seja, mais da metade dos membros. Se na CCJ tiver 10 membros, para votação, deve ter, no mínimo, 6 membros. Na Câmara, *qualquer deliberação* só pode acontecer se tiver 257 deputados e, no Senado, 41 senadores. É um número fixo, invariável.

[13] **CF/88, Art. 47**. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

O regimento interno pode permitir a votação direta nas comissões, sem a necessidade de passar pelo plenário, conforme o art. 58, § 2º, que diz que "às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa";

Na discussão e votação podem ser apresentadas emendas ao Projeto de Lei e, em sendo bicameral, a manifestação de vontade depende de ambas as casas votem favoravelmente ao projeto de Lei, de modo que, qualquer alteração feita ao projeto de Lei, deve ser apreciado feito pela outra casa, a não ser que haja correção redacional, que não altere o conteúdo.

Via de regra, todo projeto de Lei pode ser **emendado** e, assim sendo, voltará à casa iniciadora (art. 65, § único). Entretanto, há duas exceções:

(a) **Aumento** de **despesa** em projeto de Lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, exceto leis orçamentárias);

(b) **Organização** de **serviços administrativos** da Câmara dos Deputados, Senado Federal, de Tribunais Federais e do MP (Art. 63).[14]

(c) **Quando desfigurar o projeto originário**, por ausência de pertinência temática, inserindo outros temas que não foram inicialmente apresentados. Deve ter pertinência temática com o projeto iniciado e a emenda, de modo a evitar as *caudas da Lei* ou *contrabando legislativo*.

O **STF** na **ADI n. 3.114**, afirmou que "as normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de Lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações:

(a) "Impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de Lei, de modo a desfigura-lo";

[14] A CF não veda emendas em projetos de Lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República ou os outros legitimados, o que se veda é aumento de despesa.

(b) "Impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem *aumento de despesa* (inciso I, do art. 63)".

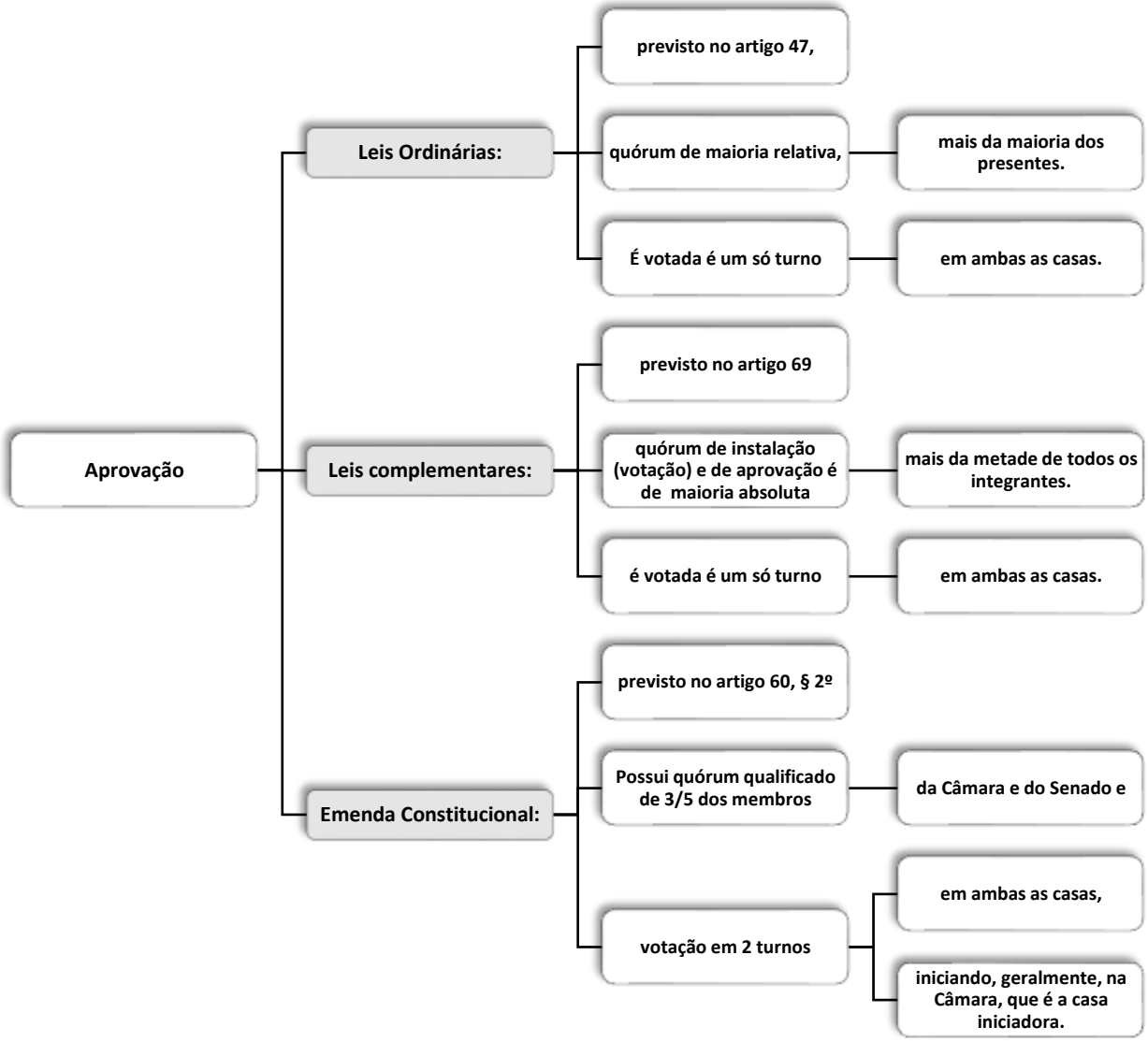
Ainda, temos os projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, que não admitem aumento de despesa (art. 63, II).

5. **Aprovação**: após a votação, temos a aprovação do projeto de Lei e o quórum de aprovação é diferente:

5.1. **Leis Ordinárias:** previsto no artigo 47, e é um quórum de **maioria relativa**, ou seja, mais da maioria dos presentes. De acordo com o artigo 65, é votada é um só turno, em ambas as casas.

5.2. **Leis complementares:** previsto no artigo 69, e é um quórum de instalação (votação) e de aprovação é de **maioria absoluta**, ou seja, mais da metade de todos os integrantes. De acordo com o artigo 65, é votada é um só turno, em ambas as casas.

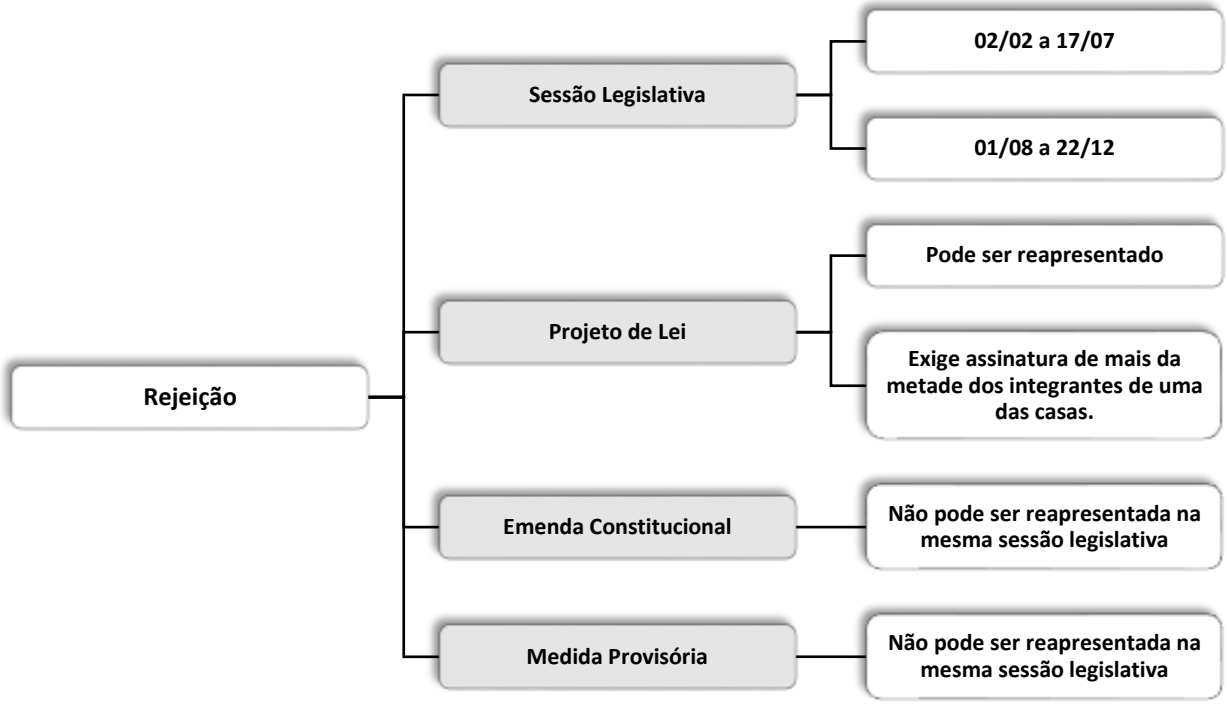
5.3. **Emenda Constitucional:** previsto no artigo 60, § 2º, possui quórum qualificado de **3/5 dos membros** da Câmara e do Senado e votação em 2 turnos em ambas as casas, iniciando, geralmente, na Câmara, que é a casa iniciadora.



6. **Rejeição**: Havendo rejeição do projeto de Lei ou da Emenda Constitucional, teremos consequências distintas. Se uma matéria, constante de proposta de projeto de Lei (seja ordinária ou complementar), pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa,[15] mas deve ser assinada pela maioria absoluta de uma das casas. No caso da proposta de emenda constitucional, se rejeitada, não pode

[15] Prevista no **artigo 57 da CF/88**: O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de **2 de fevereiro a 17 de julho** e de **1º de agosto a 22 de dezembro.**

ser reapresentada na mesma sessão legislativa.[16] Esta regra também é aplicável para as Medidas Provisórias.[17]



Texto Constitucional Correlato:
• **Art. 47**. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.
• **Art. 69**. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.
• **Art. 60**. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] **§ 2º** A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
• **Art. 65**. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em *um só turno de discussão e votação*, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o *rejeitar*. **Parágrafo único**. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

[16] Na ADI n. 4.425, o **STF** enalteceu que "a Constituição Federal de 1988 *não fixou intervalo temporal mínimo entre os dois turnos* de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 60, § 2º), de sorte que inexiste parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação atípica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da CF".

[17] **Art. 62, § 10 da CF/88**: É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

7. **Sanção**[18]: é a aquiescência, ou concordância do chefe do Executivo acerca do teor do projeto de Lei. Pode ser total ou parcial, podendo ser expressa ou tácita. Será expressa, quando o mesmo promulga e manda publicar no mesmo ato. Será tácita quando o Presidente da República não se manifesta, em 15 dias úteis. Em não vetando neste prazo, tacitamente estará concordando com o projeto de Lei. Poderá ser total, se concordar com o projeto na íntegra ou parcial, se houver vetos em parte do projeto.

8. **Veto**: é ato do Presidente da República e só se admite a forma *expressa*. Assim como a sanção, pode ser total ou parcial. Se vetar, deve abranger o texto integral e não apenas uma palavra ou expressão, ou seja, deve vetar todo o artigo ou todo o parágrafo ou todo o inciso ou toda a alínea.[19] O veto pode ser **jurídico**, se aventar *inconstitucionalidade*. Pode, ainda, ser **político**, se o Presidente da República entender que é contrário ao interesse público[20]. O veto é **relativo**, uma vez que pode ser *derrubado* pelo Congresso Nacional (sessão conjunta), pela maioria absoluta de seus membros, em ***escrutínio aberto***.[21]

9. MEDIDAS PROVISÓRIAS

9.1. Abordagem conceitual

A medida provisória considerada no sistema constitucional brasileiro como "um ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República com força de lei, sob o fundamento de relevância e urgência e que deve ser apreciado pelo Congresso Nacional em prazo de 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias".[22] Segundo Bernardo Fernandes, [...] "a medida provisória não é lei, mas tem força de lei conforme nossa atual Constituição. Sem dúvida, é um ato normativo excepcional. Outro ponto interessante é que seus

---

[18] **CF/88, art. 66.** A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
[19] **CF/88, art. 66, § 2º** O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.
[20] **CF/88, art. 66, § 1º** - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.
[21] **CF/88, art. 66, § 4º**: O veto será apreciado em **sessão conjunta**, dentro de **trinta dias** a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.
[22] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 2018.

requisitos formais são relevância e urgência (portanto, são requisitos que devem se apresentar conjuntamente)".

9.2. **Vigência**

A CF, até a Emenda Constitucional n. 32/01, previa um prazo de 30 dias para o prazo de vigência das medidas provisórias, sem limitações de reedições. Diante do número abusivo de MPs, o Congresso regulamentou, via emenda (n. 32/01), o dispositivo do artigo 62, de modo a conter o uso abusivo. Hodiernamente, o prazo de vigência da Medida Provisória é de 60 dias, prorrogáveis por mais 60.[23] Todavia, não é possível mais a reedição ilimitada das mesmas. Se não aprovada no prazo de 60 dias, haverá a prorrogação automática por igual período e, se não aprovada pelo Congresso Nacional, será considerada *rejeitada*. Neste caso, veda-se a *reapreciação* na mesma *sessão legislativa*.

O prazo é computado desde a publicação da Medida Provisória e este prazo é suspenso durante o recesso (dia 18 a 31 de julho e 23 de dezembro a 01 de fevereiro). Prorrogação é automática (60 + 60) e só pode ocorrer uma vez (art. 60, § 7º). A reedição não tem limites, mas não pode acontecer na mesma sessão legislativa (art. 62, § 10).[24]

9.3. **Regime de urgência**

Se a Medida Provisória não for apreciada em 45 dias após sua publicação, entrará em ***regime de urgência*** e, assim sendo, suspenderá todas as deliberações da casa em que estiver tramitando a Medida Provisória (art. 62, § 6º). A casa iniciadora é a *Câmara dos Deputados* e, se em 45 dias, a Câmara não apreciar a Medida Provisória, trancará a pauta dela, de modo que não poderá votar outra matéria enquanto não votar a Medida Provisória. Ao encaminhar ao Senado Federal, se ultrapassado este prazo de 45 dias na Câmara, o Senado receberá a Medida Provisória já "trancando" a pauta daquela casa, impedindo-os, também, de votar outros assuntos que não o da Medida Provisória.[25]

---

[23] Art. 62, § 7º da CF/88.

[24] Se o Presidente da República editou uma MP em 2018 e ela foi rejeitada, só poderá reeditar a mesma em 2019.

[25] Michel Temer, quando foi *Presidente da Câmara dos Deputados*, aduzia que as MPs só podem versar sobre *matérias residuais* e só podem ser votadas em *sessões ordinárias*, que ocorrem de terça a quinta-feira. De modo que não trancaria a pauta de períodos fora das sessões ordinárias, com a votação na segunda ou sexta. De modo, que

Uma situação interessante, Michel Temer, quando foi *Presidente da Câmara dos Deputados*, aduzia que as MPs só podem versar sobre *matérias residuais* e só podem ser votadas em *sessões ordinárias*, que ocorrem de terça a quinta-feira. De modo que não trancaria a pauta de períodos fora das sessões ordinárias, com a votação na segunda ou sexta. De modo, que entendeu que só trancaria a pauta de Leis Ordinárias, que é o objeto das MPs. Como as MPs não podem versar sobre assuntos de Lei Complementar e muito menos Emendas Constitucionais, estes assuntos não seriam *trancados* pela não apreciação da MP.

Em Mandado de Segurança impetrado no **STF** questionando tal entendimento do Presidente da Câmara dos Deputados, a suprema Corte aduziu que "a solução encontrada, enquanto reflexo da 'justa preocupação com o processo de progressivo (e perigoso) esvaziamento das funções legislativas', tem a 'virtude de fazer instaurar, verdadeira práxis libertadora do desempenho da função primária de legislar".[26] Isto significa que o STF entendeu que a postura do então Presidente da Câmara estava *resguardando a função típica do parlamento, que é a de legislar*, de modo a evitar que o Executivo impeça-os de exercer suas funções Constitucionais.

9.4. **Limitações materiais**

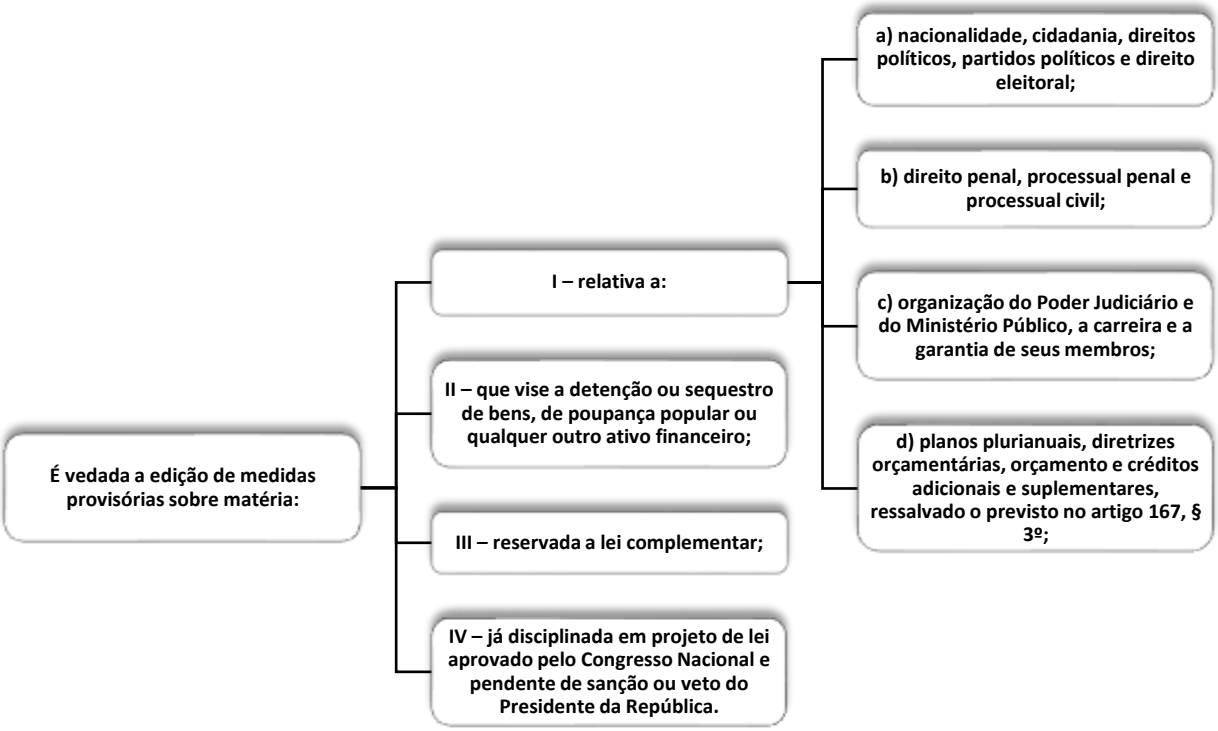
O artigo 62, § 1º trata de limitações à edição de Medidas Provisórias acerca de determinados assuntos. Pode regulamentar Direitos Fundamentais, mas não os direitos de Nacionalidade e Direitos Políticos, não havendo vedação para tratar de direitos sociais e direitos individuais. É vedada, ainda, o uso de Medida Provisória em assuntos *processuais* (direito processual civil e penal), assim como sobre *direito penal*, que trabalha com a ideia de respeito à *reserva legal* acerca de normas penais incriminadoras ou majorantes de penas (*nullum crimem, nulla poena sine lege*).

Segundo o artigo 62 da Constituição Federal, é vedada a edição de Medida Provisória sobre:

---

entendeu que só trancaria a pauta de Leis Ordinárias, que é o objeto das MPs. Como as MPs não podem versar sobre assuntos de Lei Complementar e muito menos Emendas Constitucionais, estes assuntos não seriam *trancados* pela não apreciação da MP.

[26] **STF** – MS n. 27.931/DF – rel. Min. Celso de Mello.



Se a norma penal for *não incriminadora*, há quem entenda que pode a Medida Provisória versar sobre o assunto. O **STF**, no RE n. 768.494/GO, em que houve uma MP tratando do Estatuto do Desarmamento, versando sobre prazo de registro de arma de fogo e entendeu que se discutiu se houve ou não *abolitio criminis*. Neste caso, o STF não falou da impossibilidade de MP sobre norma penal descriminalizadora.

Sobre as **matérias orçamentárias**, o art. 167, § 3º, permite a abertura de créditos extraordinários para eventos imprevisíveis, como calamidades públicas. Na **ADI 4.048**, o **STF** disse que "além dos requisitos da relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os *requisitos de imprevisibilidade e urgência* (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição [...]".

Ainda, ressaltou o STF que "os conteúdos semânticos das expressões *guerra*, *comoção interna* e *calamidade pública* constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c art. 62, § 1º, inciso I, alínea *d*, da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades e situacos fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisível para a ordem pública e a

paz social, e que dessa forma, requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias".

No que tange aos **impostos**, é possível a instituição ou majoração via Medida Provisória, desde que respeitado o princípio da anterioridade. A análise é da aprovação da MP e não da sua edição. A MP editada este ano, deve ser aprovada pelo Congresso ainda este ano para a produção dos efeitos no ano seguinte (art. 62, § 2º). No caso dos impostos de Importação, exportação, Propriedade Industrial, Operações Financeiras e Extraordinários, a incidência é imediata, não havendo que se falar em *princípio da anterioridade*. Apenas o IPI enseja a observância da anterioridade nonagesimal.

9.5. Perda da eficácia

Se não convertidas em Lei, a MP perde a sua eficácia desde o seu nascedouro (edição).[27] Entretanto, o Congresso deve editar, em 60 dias, um Decreto Legislativo para tratar da produção dos efeitos acerca das situações ocorridas durante a vigência da Medida Provisória. Se não editar o Decreto Legislativo, a Medida Provisória produzirá seus efeitos enquanto "existiu".

9.6. Resumo | *Medida Provisória*

Medidas Provisórias | Depois da EC 32/01:
• - o prazo da MP é de 60 dias, que pode ser prorrogado por mais 60 dias;
• - é proibida a reedição de MP. Passado o prazo sem apreciação do Legislativo, ocorre a rejeição tácita;
• - o prazo é suspenso no recesso. Exceção: art. 57, § 8º - se houver convocação extraordinária, a MP entra na pauta de convocação, automaticamente.
• - existe regime de urgência – art. 62, § 6º. Após o 45º dia de tramitação, a MP entra em regime de urgência e todas as matérias da Casa ficam sobrestadas até que a MP seja votada;
• na Câmara, foi editado um ato estabelecendo que a MP só tranca a pauta de projeto de lei ordinária em sessão ordinária.
• - a apreciação é feita, primeiro, na Câmara e, depois, no Senado.
MP aprovada sem emendas:

[27] **CF/88, art. 62, § 3º** As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

• O Presidente da República publica uma MP, que deve ser encaminhada à Mesa do Congresso, para designação de Comissão mista temporária, composta por 12 deputados e 12 senadores, a fim de elaborar parecer sobre a MP, que analisa a relevância e urgência, adequação financeira e seu mérito.
• Excepcionalmente, o parecer é realizado por uma Comissão permanente: art. 167, § 3º, da CF – MP que envolve crédito extraordinário à lei orçamentária. É analisada pela Comissão de Finanças.
• Após o parecer, a MP é encaminhada à Câmara, podendo ser aprovada, com quórum de maioria simples, ou rejeitada e ao Senado, que pode ser aprovada por maioria simples, ou rejeitada.
• Se for aprovada, o Presidente do Senado promulga e o Presidente da República publica a lei ordinária.
MP aprovada com emendas:
• O Presidente da República publica a MP, que será encaminhada ao Congresso Nacional e para a Comissão mista temporária.
• As emendas são apresentadas à Comissão mista, no prazo de 06 dias, contado da data da publicação da MP, conforme Resolução do Congresso Nacional.
• As emendas devem guardar pertinência temática com a MP. Não é admitido o contrabando legislativo, conforme ADI 5127, no Informativo 845 do STF.
• A Comissão deve elaborar parecer sobre a MP e sobre as emendas.
• Após o parecer, deve ser encaminhada à Câmara e ao Senado, podendo ser aprovada, por maioria simples, ou rejeitada.
• A MP aprovada com emendas deve ser apreciada pelo Presidente da República. Nesse caso, a MP será convertida em um projeto de lei ordinária, para apreciação do Presidente, para sanção ou veto.
• O Presidente pode sancionar o projeto de lei, devendo a lei ordinária ser promulgada e publicada, ou pode vetar, conforme art. 66 da CF.
• O veto será analisado pelo Congresso, no prazo de 30 dias.

10. LEI DELEGADA

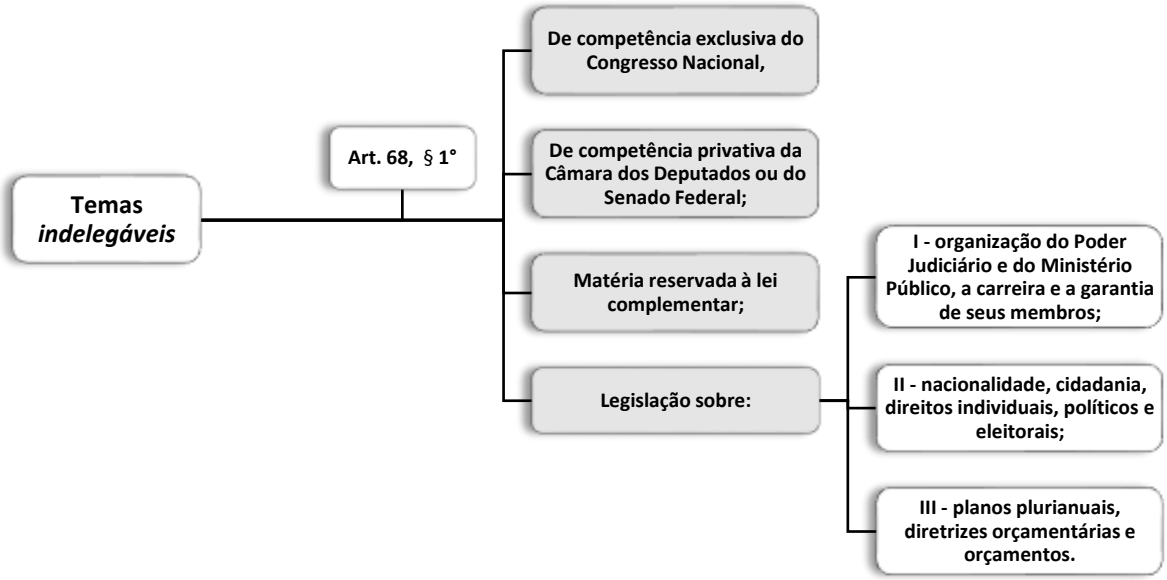
10.1. Conceito

Trata-se de espécie normativa, elaborada pelo Presidente da República, tendo em vista autorização e nos limites postos pelo Poder Legislativo. Consiste em delegação externa da função legiferante.[28] Trata-se de um instituto europeu, cuja ideia é a de obter respostas mais rápidas em temas pontuais que ensejam atuação mais célere.

10.2. Processo legislativo

[28] Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

O *Presidente da República* ***solicita*** a delegação ao Congresso Nacional, denominado de *iniciativa solicitadora*. O Congresso Nacional irá designar uma comissão para tanto e, após parecer desta, apreciará. Enseja, para tanto, maioria simples, uma vez que a Lei Delegada apresenta o mesmo *status de* Lei Ordinária. O art. 68, § 1º da Constituição Federal versa sobre matérias *indelegáveis*. Segundo o dispositivo em comento, "não serão objeto de delegação os atos:



Se **aprovado**, por maioria simples, a delegação se dará por intermédio da edição de **Resolução do Congresso Nacional**,[29] que especificará seu **conteúdo** e os **termos** de seu exercício. As espécies de delegação são:

(a) **Própria** ou **típica**: que é a que o Congresso autoriza o Presidente da República a elaborar o projeto de Lei e, ainda, a promulgá-lo e publicá-lo. É também chamada de *delegação em branco*, uma vez que outorga uma "carta em branco".[30] Obviamente, não há sanção.

(b) **Imprópria** ou **atípica**: é a que o Congresso autoriza o Presidente da República a elaborar o projeto de Lei apenas. Posteriormente, será submetido ao Congresso para apreciação, em sessão conjunta, sendo vedada a apresentação de emendas.[31] Se aprovada a Lei Delegada, será encaminhada ao Presidente da República para promulgação ou publicação.

---

[29] **CF/88, art. 68, § 2º**, que aduz que "a delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

[30] Não há previsão na Constituição Federal, embora multicitado pela doutrina.

[31] **CF/88, Art. 68, § 3º**, que salienta que "se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Interessante que, se autorizada a delegação, não está o Presidente da República obrigado a *editá-la*. Havendo a mudança de *legislatura* (a cada 4 anos), o Presidente da República deverá solicitar *nova delegação*. Há o controle político pelo Congresso Nacional sobre a Lei Delegada, nos termos do artigo 49, V da Constituição do Brasil,[32] que prevê a possibilidade de ***sustação*** dos atos que exorbitem o *poder outorgado na Lei Delegada* ou o *poder regulamentar*. A sustação se dá por intermédio de ***decreto legislativo*** e terá efeito **ex nunc**.[33]

10.3. **Resumo | Lei delegada**
⇨ É uma espécie normativa a cargo do Presidente da República tendo em vista autorização do Poder Legislativo e nos limites traçados por este. ⇨ A doutrina chama a lei delegada de *delegação externa de função legiferante*. ⇨ **Procedimento** ⇨ O Presidente da República **solicita** a delegação ao Congresso Nacional. Essa fase é chamada de *iniciativa solicitadora*. ⇨ O Congresso irá apreciar a solicitação e a Comissão deverá elaborar parecer. ⇨ O art. 68, § 1º prevê as matérias que não podem ser delegadas. ⇨ O Congresso pode aprovar a solicitação, por maioria simples, através de Resolução do Congresso, nos termos do art. 68, § 2º, da CF. ⇨ A Resolução do Congresso deve fixar as condições, termos e limites da delegação ao Presidente da República. ⇨ Existem duas espécies de delegação: ○ **Delegação própria (típica)**: é aquela em que o Legislativo, mediante Resolução, autoriza o Presidente a elaborar o projeto de lei e, posteriormente, promulgar e publicar a lei. É chamada de delegação em branco. ○ **Delegação imprópria (atípica):** é aquela em que o Legislativo, mediante Resolução, autoriza o Presidente a elaborar o projeto de lei que, posteriormente, será enviado ao Congresso para apreciação, em sessão conjunta, vedada a apresentação de emendas, na forma do art. 68, § 3º, da CF. ⇨ Nesse caso, o Congresso pode rejeitar o projeto de lei e este será arquivado ou pode aprovar, com quórum de maioria simples, devendo ser encaminhado ao Presidente para promulgar e publicar a lei delegada. ⇨ O Presidente não é obrigado a editar a lei delegada, mesmo que haja autorização do Congresso, por Resolução. ⇨ Existindo a mudança de legislatura, o Presidente deverá solicitar nova delegação. ⇨ Existe controle político sobre a lei delegada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, da CF. ⇨ O Congresso deve sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem os limites da delegação, previstos na Resolução. ⇨ A sustação pelo Congresso é por decreto legislativo e tem efeitos ex nunc.

[32] **CF/88, Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
[33] Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1) BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
2) BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional: Tomo II – Direito Constitucional Positivo**. 7ª ed. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.
3) BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
4) DEL NEGRI, André. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 3ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
5) FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.
6) LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22ª São Paulo: Saraiva, 2018.
7) MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.
8) MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
9) NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.
10) STRECK, Lenio *et. Alii*. **Curso de Direito Constitucional**. Florianópolis: Editora Tirant lo Blanch, 2018.
11) VASCONCELOS, Clever. **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011 (Coleção Preparatória para Concursos Jurídicos – Volume 1).